

E-mail

Datum

7 maart 2011

Doorkiesnummer

Doorkiesnummer telefax

Uw kenmerk

Ministerie van Veiligheid en Justitie

De heer Mr. F. Teeven

Ons kenmerk

Postbus 20301

MV/67719

2500 EH DEN HAAG

Onderwerp

Toegang tot de rechter

Geachte heer Teeven,

De Consumentenbond heeft met verbijstering en grote zorg kennis genomen van de plannen van het kabinet met betrekking tot het kostendekkend maken van de griffierechten en de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand. Daarnaast spreekt het regeerakkoord van een heroverweging van de bestaande regeling aangaande de proceskosten(veroordeling). In deze brief stellen wij een aantal concrete alternatieve maatregelen voor, die voor alle partijen besparingen kunnen opleveren en die bijdragen aan de kabinetsdoelstellingen.

Onze gevoelens hebben betrekking op het (cumulatieve) negatieve effect van deze voornemens op de toegang tot het recht voor consumenten. De weg naar de rechter zal hierdoor in de praktijk voor talloze consumenten worden afgesneden. De kosten van een gerechtelijke procedure zullen in veel gevallen niet opwegen tegen de mogelijke baten. Volgens de bond zien consumenten nu al massaal af van het halen van hun recht, vanwege de op dit moment bestaande barrières. Uit onderzoek van de Consumentenautoriteit blijkt bijvoorbeeld dat consumenten jaarlijks een schade van minimaal 579 miljoen Euro lijden, alleen al als gevolg van plaatsvindende overtredingen van de Wet oneerlijke handelspraktijken<sup>1</sup>. Die schade wordt niet of nauwelijks aan consumenten vergoed. Dat geldt, volgens waarnemingen van de bond, ook voor tal van andere overtredingen van het consumentenrecht. Dit is een groot maatschappelijk probleem dat om een oplossing vraagt.

Wij dringen er hierbij bij u op aan de genoemde maatregelen te heroverwegen en juist te werken aan verbetering van de toegankelijkheid van de rechter in consumentenzaken.

---

<sup>1</sup> <http://www.consumentenautoriteit.nl/nieuws/2008/consumentenautoriteit-ruim-half-miljard-euro-schade-door-oneerlijke-handelspraktijken>

**Consumentenbond**

*Dan weet je het.*

Enthovenplein 1 Postbus 1000 2500 BA Den Haag  
telefoon +31 70 445 45 45 fax +31 70 445 45 96  
[www.consumentenbond.nl](http://www.consumentenbond.nl)

## Rechtsstaat voor consumenten een illusie

Een recht op toegang tot de rechter is in een rechtsstaat een essentiële voorwaarde om materiële rechten te kunnen verwezenlijken. Dit recht op toegang tot de rechter moet eveneens effectief zijn, zodat ook goede gefinancierde rechtshulp beschikbaar dient te zijn. In de Nederlandse Grondwet zijn bepalingen opgenomen die het recht op toegang tot de rechter raken en die ertoe strekken in dat kader de nodige waarborgen te bieden.

Bovendien is dit recht op Europees- en internationaal (VN) niveau op verschillende plaatsen verankerd, een hogere rechtsorde waaraan Nederland zich te houden heeft. Het recht op toegang tot de rechter volgt onder andere ook uit artikel 6 van het EVRM (en het equivalent daarvan op VN-niveau) en de daarop gebaseerde rechtspraak.

Aan het bieden van behoorlijke rechtsbijstand ten behoeve van personen die zelf over onvoldoende financiële middelen beschikken met het oog op een goede rechtspleging, mag het ook uit dien hoofde niet ontbreken. Het opwerpen van onoverkomelijke drempels is om die reden uit den boze. Dit geldt ons inziens niet alleen voor de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen op het gebied van de gefinancierde rechtsbijstand, maar in het bijzonder ook voor het kostendekkend maken van griffierechten. Het staat de regering immers niet vrij de kern van de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende rechten aan te tasten.

De Consumentenbond meent dat het Nederlandse kabinet derhalve al met al niet de vrijheid heeft de op dit gebied beoogde maatregelen te nemen.

Dat laatste is volgens de Consumentenbond ook het geval, omdat het recht op toegang tot het recht is opgenomen in toepasselijke regels op EU-niveau<sup>2</sup> en omdat het een belangrijk onderdeel vormt van het door de Europese Unie vastgestelde strategische meerjarenbeleid. In dit kader citeren wij hierbij graag enkele recente hierop betrekking hebbende mededelingen van de Europese Commissie<sup>3</sup>:

*"Effective enforcement of EU law is of utmost importance for citizens and businesses alike. As the Europe 2020 strategy<sup>1</sup> and the Stockholm Programme<sup>2</sup> emphasise, the European Union needs to ensure that citizens and businesses, in particular Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs), can use in practice the opportunities offered to them by the Single Market and the European area of justice. Rights which cannot be enforced in practice are worthless. Where substantive EU rights are infringed, citizens and businesses must be able to enforce the rights granted to them by EU legislation.....Effective redress is a matter of fundamental rights: the Charter of Fundamental Rights of the*

<sup>2</sup> De EC verwijst hierbij naar: "Article 47(1). OJ, C 364 18.12.2000, p.1. This is further strengthened by Article 19(1) of the Treaty on European Union incorporating the principle of effective judicial protection, OJ C 306, 17.12.2007."

<sup>3</sup> Zie Consultatiedocument "Towards a coherent European Approach to Collective Redress, Brussel, 4 februari 2011 SEC (2011)173 final, bladzijde 2.

Het rapport Baarsma wijst overigens uit dat het gebruik van een deurwaarder in het kader van het betekenen van processtukken geen meerwaarde biedt ten opzichte van aflevering daarvan door de postbode. Wij pleiten in verband hiermee voor een wetswijziging, zodat betekening van dagvaarding en vonnis niet langer via een deurwaarder behoeft plaats te vinden.

Het positieve effect van vereenvoudiging van procedures en vermindering van de verplichting voor natuurlijke personen om gebruik te maken van advocaten wordt in tal van studies bevestigd. Een procedure waar slechts een inleidend verzoek, verweer en een beslissing minimaal deel van uitmaken, is gemakkelijker te volgen voor partijen en bovendien eenvoudiger uit te voeren door de rechter. Wanneer procedures relatief simpel zijn, hebben partijen ook minder noodzaak om rechtshulp in te huren. Bij het verhogen van de competentiegrens van de kantonrechter, zoals op dit moment per medio 2011 wordt voorzien, dient het wat ons betreft daarom in dit opzicht zeker niet te blijven.

#### *SER-CCA-adviezen*

Wellicht ten overvloede brengen wij onder uw aandacht dat de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden, naar aanleiding van de aangekondigde maatregelen, aanleiding heeft gezien het kabinet op te roepen alsnog tempo te maken met de introductie van een eenvoudige procedure voor "binnenlandse geschillen". Een en ander ook om een merkwaardige incongruentie op te heffen die nu bestaat, omdat deze zogenaamde "small claims" procedure er voor grensoverschrijdende geschillen al wel is, overeenkomstig een hierop betrekking hebbende Europese Verordening. In dit advies wijst de Commissie er op dat invoering van deze procedure ook kan leiden tot kostenbesparing bij de rechterlijke macht en daarmee kan bijdragen aan het realiseren van de kabinetsdoelstellingen.

#### *2. De mogelijkheid collectieve rechtszaken aan te spannen voor consumentenorganisaties faciliteren*

In het hedendaagse economische verkeer worden consumenten in toenemende mate niet slechts individueel, maar als groep getroffen door dezelfde kwalijke handelspraktijk c.q. schadeveroorzakende gebeurtenis (gevallen van massaschade).

De financiële belangen, die bij collectieve schending van consumentenrechten op het spel staan kunnen groot zijn, maar vaak gaat het op individueel niveau om relatief kleine bedragen. Niet alleen vanwege de hoge (juridische) kosten, maar ook door het bestaan van andere barrières (zoals het gebrek aan informatie en kennis, zowel aan de kant van de consument, als aan de kant van ondernemers) zien consumenten in de praktijk in grote getalen af van het verhalen van hun schade. Voor beide situaties geldt dat bundeling van krachten via een collectieve aanpak van het probleem lonend kan zijn<sup>5</sup> en voordelen

<sup>5</sup> Vgl. artikel van mr. P.J.M. van den Biggelaar en prof. Mr. M.B.M. Loos, "Concentratie rechtsbijstand in massaschade loont", NJB 2007/41.

*European Union confirms the right to an effective remedy for everyone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the European Union are violated”.*

De Consumentenbond meent dat de toegang tot het recht voor consumenten, bij ongewijzigde uitvoering van de voorgenomen maatregelen van het kabinet, een illusie wordt. De Consumentenbond vindt dat onaanvaardbaar, niet alleen vanuit juridisch oogpunt, mede tegen de achtergrond van de verantwoordelijkheden die Nederland heeft, als rechtsstaat en als lid van de Europese Unie, maar ook op basis van morele overwegingen.

### **Vertrouwen rechtsstaat**

Om het vertrouwen in de rechtsstaat van consumenten te behouden, in relatie tot het kunnen verwezenlijken van hun rechten, pleit de Consumentenbond ervoor om de voorgestelde maatregelen niet, althans niet in deze mate door te voeren. Wij vinden dat er juist een noodzaak aanwezig is de toegang tot het recht in consumentenzaken te verbeteren. De economie is erbij gebaat dat het vertrouwen van consumenten niet wordt aangetast. Met het oog daarop stelt de Consumentenbond een aantal alternatieve, concrete maatregelen voor, die niet per definitie leiden tot verhoging van de overheidsuitgaven, sterker nog, die uit oogpunt van efficiëntie voor alle betrokken partijen besparingen kunnen opleveren.

### **Voorgestelde maatregelen ter verbetering**

1. *Eenvoudige toegang in eenvoudige civiele zaken introduceren (small claims-procedure)*

Al in een eensluidend advies van 2007 werd door de in de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden vertegenwoordigde partijen gepleit voor een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken. Iets waar niet alleen consumenten, maar ook bedrijven van profiteren.

Door het toenmalige Kabinet werd in 2008 te kennen gegeven dat het de rechtspraak voor burgers toegankelijker wilde maken door de bevoegdheid van de kantonrechter om zaken te behandelen uit te breiden en door de rechtspraak digitaal beter bereikbaar te maken<sup>4</sup>.

Het is volgens de bond noodzakelijk consumenten bij zaken met een relatief gering financieel belang daadwerkelijk in staat te stellen zelf te procederen, zonder verplicht te zijn een dure advocaat in te schakelen. Daartoe dienen bestaande procedurele regels te worden aangepast en digitale faciliteiten te worden geboden waarmee consumenten via internet worden geholpen een zaak aan te spannen. Bijkomend voordeel daarvan is ook dat kan worden bespaard op de kosten die rechtzoekenden momenteel moeten maken voor het inschakelen van een deurwaarder.

<sup>4</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-in-nederland/opbouw-rechtspraak-in-nederland/eenvoudige-procedures-civiele-geschillen>

biedt ten opzichte van individuele acties, niet alleen voor de rechtzoekende, maar ook voor de betrokken wederpartij(en) en de overheid.

De Consumentenbond komt op voor de belangen van consumenten, onder meer door in gevallen van massaschade juridische actie te ondernemen. In de praktijk voelt de bond zich echter ernstig belemmerd door de beperkingen, die verbonden zijn aan het gebruik van het bestaande collectieve actierecht.

Zo is het met name niet mogelijk om in dat kader een rechtsvordering in te stellen gericht op het verkrijgen van een collectieve schadevergoeding in geld. De Consumentenbond pleit er daarom al enige jaren voor - op nationaal en Europees niveau - om deze mogelijkheid wel te bieden, niet alleen in relatie tot het consumentenrecht, maar ook om in actie te kunnen komen bij gevallen van massaschade als gevolg van overtreding van het mededingingsrecht. Wanneer na onderhandelingen blijkt dat een schikking niet mogelijk is, ontbreekt het op dit moment aan een stok achter de deur om op een efficiënte manier in één keer verhaal te halen en zodoende voor alle slachtoffers via de rechter schadeloosstelling af te dwingen.

Van het toekennen van de juiste instrumenten aan representatieve consumentenorganisaties in deze sfeer kan niet alleen de nodige preventieve werking uitgaan, het kan ook publiekrechtelijke handhaving complementeren c.q. versterken. Niet in de laatste plaats kan het er voor zorgen dat het fundamentele recht op schadevergoeding voor consumenten werkelijkheid wordt.

In dat kader vraagt de bond ook aandacht voor de oplossing van het financieringsprobleem voor consumentenorganisaties. Wij steunen de ook door anderen gehuldigde opvatting<sup>6</sup>, dat de overheid er belang bij heeft een pro-actieve benadering te kiezen ter bevordering van concentratie van rechtsbijstand bij gevallen van massaschade. Niet alleen omdat dit grotere garanties kan bieden op kwaliteit, risico's kan beperken, procedures kan stroomlijnen en tegenstrijdige uitspraken van rechters in vergelijkbare individuele gevallen kan helpen voorkomen, maar ook omdat dit de maatschappelijke kosten bij de afwikkeling van gevallen van massaschade kan verminderen, voor zowel de slachtoffers en verweerders, als voor de overheid. Collectieve afwikkeling leidt in voorkomende gevallen tot een lagere belasting van het justitieel apparaat (de rechterlijke macht en het Juridisch Loket) en legt minder beslag op het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

---

<sup>6</sup> Vgl. artikel van mr. P.J.M. van den Biggelaar en prof. Mr. M.B.M. Loos, "Concentratie rechtsbijstand in massaschade loont", NJB 2007/41

### *Maatregelen tot aanpassing van de Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade ontoereikend*

Met de wijzigingen in de Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade, die thans worden voorbereid en voorgesteld wordt het hiervoor geschetste probleem, met betrekking tot het ontbreken van de mogelijkheid voor consumentenorganisaties collectief schadevergoeding in geld te vorderen, nog steeds niet opgelost. Daarover is de bond buitengewoon teleurgesteld.

Het in het verlengde van de evaluatie van deze wet destijds gestarte overleg tussen VNO-NCW, MKB-Nederland en de Consumentenbond enerzijds en de huidige departementen van Justitie en Veiligheid, respectievelijk Economische Zaken, Landbouw en Innovatie anderzijds, is op een dood spoor beland. Ondanks de destijds in dit kader aan de Tweede Kamer gedane toezeggingen is tot dusver over de uitkomsten van dit overleg aan het Parlement geen verslag uitgebracht. Wij putten daaruit echter de hoop dat het betreffende overleg weer kan worden vlot getrokken.

### *Strooischade*

Het in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerde onderzoek naar strooischade heeft, eveneens tot grote onvrede van de bond, voornamelijk evenmin enig positief resultaat, of hoopvol perspectief voor consumenten(organisaties), opgeleverd. In de brief die over de resultaten van dit onderzoek nog voor de kabinetswisseling door de toenmalige Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer werd gestuurd, wordt slechts nader onderzoek aangekondigd naar eventuele toekomstige mogelijkheden voor de Consumentenautoriteit om het met onrechtmatig handelen verkregen voordeel bij de betrokken bedrijven weg te nemen.

De uitkomsten van een dergelijk onderzoek kunnen wat de bond betreft nimmer het gewenste resultaat opleveren, omdat consumenten ook hiermee hun schade niet vergoed krijgen. Het oorspronkelijke doel van het onderzoek was na te gaan welke oplossingen in verband met dit laatste in de civielrechtelijke sfeer wenselijk en noodzakelijk zijn. Het onderzoek geeft hier antwoord op, maar de hiervoor genoemde koers van de toenmalige Minister sluit niet aan bij de door de onderzoekers gedane aanbevelingen. De redenen om hiervan af te wijken, worden in de ogen van de bond in de hiervoor genoemde brief aan de Tweede Kamer niet, althans niet deugdelijk, gemotiveerd.

**Consumentenbond**

## Conclusie

De Consumentenbond ziet in de dreigende verslechtering van de toegang tot het recht reden het kabinet op te roepen zo snel mogelijk over te gaan tot het invoeren van een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken. Ook ziet de bond hierin een nieuwe aanleiding zijn eerder geuite eisen op het gebied van het collectieve actierecht te herhalen en kracht bij te zetten. In dat kader dringen wij er eveneens bij u op aan het op de kortst mogelijke termijn mogelijk te maken dat representatieve consumentenorganisaties gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand, ten behoeve van slachtoffers van massaschade.

Het kabinet heeft aangegeven de beoogde maatregelen, op het gebied van kostendeckende griffierechten, de gefinancierde rechtsbijstand en op stapel staande heroverwegingen bij de proceskostenveroordeling, integraal te zullen bezien. Volgens de Consumentenbond kan de uitkomst van die exercitie niet anders dan tot de conclusie leiden dat bij ongewijzigde uitvoering van de genoemde voornemens de toegang tot het recht in ontoelaatbare mate wordt aangetast.

Tegen de achtergrond van het vorenstaande dringt de Consumentenbond er bij u en het kabinet op aan terug te komen op de genoemde voornemens, de door ons aangedragen alternatieve en concrete oplossingen in overweging te nemen en te doen waar Nederland als rechtsstaat en als lid van de Europese Unie toe gehouden is, namelijk het waarborgen van de toegang tot het recht.

Een gelijkkluidende verzie van deze brief hebben wij gestuurd aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Uw reactie op deze brief zien wij met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,  
Consumentenbond,



Bart Combée  
Directeur

